International Development Information Centre

DEVELOPMENT EXPRESS

No. 7 1998/99

Participation and Development in the Age of Globalization

by Pablo Leal and Robert Opp*

What does 'participation', one of the most-used terms in current development jargon, really mean — especially in our age of growing globalization?

Critiques and failures of centralized, top-down, 'blueprint' development have spurred governments, development agencies and non-governmental organizations to emphasize grassroots, bottom-up, 'people centred' approaches. The concept of participatory development, often supplemented by such ideas as local capacity-building and community initiatives, has generated a myriad of methodologies — participatory rural appraisal (PRA), participatory learning and action (PLA), stakeholder analysis, appreciative inquiry, and many others.

Listening to local voices is thought to encourage more effective, efficient, responsive interventions in the development process — while also empowering people to guide and sustain their own development, through active participation.

Excitement about participatory development, especially in the late 1980s and early '90s, helped make it a 'buzzword' now common in proposals, mandates and discourses. This mainstreaming is surprising, given the concept's radical, even revolutionary, implications. Defined lucidly by Paulo Freire (1970, *The Pedagogy of the Oppressed*) and others, the process involved people's participation in authentic development as active subjects of thought and action, ultimately resulting in the overthrow of their oppressors. To be meaningful, it requires a real transfer of power from dominant, decision-making individuals and institutions to those who are subordinated during development, and thus involves more than reforming orthodoxy. It means broader change, sparking popular social movements that are genuine expressions of people's dreams and desires.

It is time to examine the role of participation, in international development and beyond... in strengthening civil society to help build a socially just, ecologically sane, plural and politically democratic society.

This paper reflects on the origin, past and present role, and future directions of participation — arguing that, despite gains through adoption by mainstream agents, it tends to be limited to 'micro' and technocratic levels while its wider (and more profound) transformative potential remains unrealized.

Such an examination requires exploring how participatory movements relate to globalization, particularly market-led processes that are shaping civil society globally - sometimes contradicting local autonomy, sometimes forcing people to create democratic plural alternatives (Smitu Kothari, *Journal of the SID*, 1996 : 3). Many of these alternatives have in common people's struggle to be the real protagonists in localized spaces where participatory decision-making, economic and political, is possible. Analysis could begin to define a future mandate for participation in the context of a globalized world, leading to emergence of new institutions and mechanisms of governance that will allow great diversity and democracy everywhere.

Français au verso

* This EXPRESS was written by Pablo Leal and Robert Opp. Opinions expressed in this article are those of the authors and do not necessarily reflect CIDA policy. The contents of these circulars should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies.

Canadian International Development Agency | Agence canadienne de développement international

2 DEVELOPMENT EXPRESS

Roots of participation

Ironically — because improving the livelihoods of people is the purpose of development — their participation was long ignored, then added as a belated afterthought. In the early years of development, human concerns were secondary to economic growth, technology transfers and other forces of modernization. It was assumed that people's contribution would be limited to behaving as rational, self-serving beings following logical courses of economic action, choosing "to further tighten their belts, foregoing consumption so as to support capital accumulation for national investment" (Norman Uphoff, 1997, Keynote paper, Can. Assoc. for the Study of International Development).

Community development

Small-scale, very localized attempts at **community development** or *animation rurale*, made in those early days, are sometimes considered forerunners of **participatory development** — the two then being considered synonyms for the "process designed to create conditions of economic and social progress for the whole community with its active participation" (UN definition, quoted in John Abbott, 1995, *Community Development Journal*, 30:2). Participation, however, meant merely adopting changes brought by outsiders, and people adapting *"their way of life to the changes they accept, or have had imposed on them"* (T.R. Batten, 1957, *Communities and their Development*, OUP, London).

Thus in the 1950s and '60s, local concerns and participation remained marginal, and community development "never stood the virility test of male-dominated development economics" (Raff Carmen, 1996, *Autonomous Development: Humanizing the Landscape*, Zed, London). The rhetoric of participation (beyond very instrumentalist or limited forms) would not find its way into development orthodoxy until years later.

Popular movements and PAR

Participation was, however, advocated again in the 1960s — the decade of popular unrest and social concerns — from another source. Grassroots movements emerged in the South, some focusing on 'people's power' and an expanded, holistic view of participation. Many were inspired by liberationist scholars such as Freire and Orlando Fals-Borda, who saw global oppression and victimization of the poor by power-wielding elites, and believed development came only through liberating, transformative **education** (for individual self-awareness) followed by collective **action**.

This 'empowerment' paradigm redefined development and participation. Beyond "indices of per capita income", Freire described development as people's "struggle to be more fully human", to become "beings for themselves" by overcoming the imposed "culture of silence" that stifles participation. In Denis Goulet's words, "when they participate, thereby becoming active subjects of knowledge and action, they begin to construct their properly human history and engage in processes of authentic development" (1989, *World Development*, 17:2).

> *To surmount... oppression, people must first critically recognize its sources, so that through transforming action they can create a new situation, one which makes possible the pursuit of a fuller humanity. (Through) collective self-inquiry and reflection (people) meet in cooperation in order to change the world.*
>
> – Paulo Freire

Empowerment thinkers have articulated the self-awareness process in the methodology of Participatory Action Research. PAR enables "a self-conscious people, those who are currently poor and oppressed, (to) progressively transform their environment" (M.A. Rahman), and fosters countervailing 'people's power' that will

105-00197/

DEVELOPMENT EXPRESS

"enable them to advance towards shared goals of social change within a participatory political system" (Fals-Borda). Majid Rahnema summarized PAR's basis:

- obstacles can be overcome through full participation in their own development by the people concerned; this is the majority's will, and the only peaceful way to reach vital goals;
- PAR, 'conscientization' and similar activities enable all people to organize to meet their desired ends (in W. Sachs, ed., *The Development Dictionary*, Zed, London).

Participatory development

Grassroots movements (many PAR-inspired), with their very different values, were gradually embraced by mainstream development agencies through the 1970s and '80s, because their challenge was "too serious to be brushed away" (Rahnema, 1990, *Alternatives*, vol. 15). The blueprint approach had added new problems to old, and practitioners increasingly saw the importance of participation. The World Bank and others shifted focus during the '70s from trickle-down growth, to satisfaction of basic needs plus growth with equity.

Development sought re-legitimization, partnering with people to acquire "the face of a repentant saint, ready to amend, to work in a new fashion with the poor, and even to learn from them" (Rahnema) — at least in social, if not technical and infrastructure, projects. Recognition grew of "a deep social need to participate in shaping the basis of one's own existence, and to make some contribution to the fashioning of the world's future" (Cocoyoc Declaration).

The ascendancy of participation

Over the past decade 'participation' has become a development buzzword, so vague as to be vulnerable to co-optation and so common as to lose real meaning. People at the receiving end are 'stakeholders' whose 'bottom-up buy-in' is pursued through collaborative decision-making processes — such as Community-Based Natural Resource Management (CBNRM), to mediate local, government and private-sector interests. The World Bank's arsenal includes Participatory Poverty Assessments (PPAs) to gauge national poverty more accurately.

Participatory methodologies of research — intended to gather all kinds of local information, and empower people through collaborative analysis and learning — have flourished in the mainstream. One of the most popular, Participatory Rural Appraisal (PRA, for planning, launching and evaluating interventions) is a fusion of several traditions, including agricultural and anthropological research as well as PAR. Potentially, PRA can invert power relations and overcome urban/technical bias by giving priority to local over outside knowledge. Now common in field-level initiatives, PRA — with its focus on change in attitudes and behaviours — is a simple and powerful interface between local people and development agents.

The World Bank has heralded participatory research as a way to overcome the limitations of 'conventional research' — while PRA has revealed the complexity and diversity of local lives, and the need to counter the tyranny of professionalism (Robert Chambers, 1997, *Whose Reality Counts?*, IT Publications, London).

Questioning success

How real is the success of participatory approaches? Meanings, terms and methodologies have been applied many ways by different actors for diverse purposes. Its current acceptance in development practice arises from opposition to "dominant, positivist" research (Sherrill Johnson, 1996, M.A. thesis, Carleton U.) — along with Freire-inspired 'conscientization' approaches, such as PAR, which were often Marxist-aligned. Forms adopted into the mainstream (such as PRA) tend to keep the methodology and drop the ideology, to fit within development institutions.

4 DEVELOPMENT EXPRESS

In a Costa Rica study, Laura Macdonald finds great variance between 'progressive' NGOs, pursuing empowerment through conscientization, and 'mainstream' NGOs linked to donors, using instrumental participatory development to enhance efficiency (1995, in *Debating Development Discourse*, St. Martin's, New York). Her case studies show that NGOs are not "inherently and unproblematically participatory", and that active struggles about participation are under way even within major donors' funding mechanisms.

Participation and SAPs

Still more disturbing is evidence that participation is being actively co-opted to support, rather than challenge, development orthodoxy. Most development institutions have, in the 1980s and '90s, stressed neo-liberal macroeconomic policies, often making 'structural adjustment programs' (SAPs) a precondition for assistance. Though many developing countries desperately needed economic reform, this emphasis on fiscal policies rather than equity signalled a shift from a "bottom-up to a top-down approach" (Dennis Rondinelli, 1993, *Development Projects as Policy Experiments*, Routledge, London) — even as the rhetoric of participation was flourishing in official discourse. Given SAPs' negative effect on vulnerable people, participatory development often seems to be used as a 'cover' or saviour against accusations of augmenting rather than alleviating poverty.

The World Bank's 1989 report, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, (intended to refocus efforts on poverty reduction and 'governance' after early SAP disappointments) uses PAR-like language of empowerment/self-reliance/participation and even blames the "appropriation of the machinery of government by the elite to serve their own interests". But, "rather than have the state controlled by the common people, the World Bank would control the local state's withdrawal from the economy. Resources must be taken away from the state and placed in the 'market', where all citizens will supposedly have equal access to them" (David Moore, in *Debating Development Discourse*).

> *What is remarkable about much of the fashionable discourses of 'participatory development' is the extent to which they evade the actual relations of power which keep people poor... the word 'empowerment' has been virtually co-opted to promote the ideological linkage of popular participation to economic liberalization.*
>
> – Gerald Schmitz, 1995
> in *Debating Development Discourse*

Empowerment is thereby linked to participation not in politics but in free markets as people "take fuller charge of their lives" (World Bank) — an apolitical reading of 'participation' that glosses over basic poor/elite conflicts. Incorporation also serves to legitimize neo-liberal reforms and forestall pressure to transfer power and resources to the underprivileged, by offering a marginal 'safety net' to limit popular discontent.

> *The most fundamental issues of development are, at their core, issues of power.*
>
> – David Korten, 1990
> *Getting to the 21st Century*

Even project structure can help keep people marginalized: targeting (with one agency working in thousands of villages, but only with segments of the population) maintains isolation and prevents collective action — perhaps a survival strategy, says Rahman, to keep participation initiatives acceptable. Thus most such activities remain focused on project consultation and implementation, without political content.

Decapitating participation

For some, 'empowerment' implies equalizing power relations, and depends on collective analysis of the causes and remedies of

marginalization. For others, it requires only consultation and a role in implementation, without necessarily having a part in decision-making on critical issues.

The notion itself, born from structuralist analysis of poverty by Marx and others, holds that domination and exclusion arise from systemic causes and are organically related. But mainstream development sees the problem as lack of appropriately applied knowledge and capital to follow the Western pattern — as a question of rational choice and behaviour, not of structural inequity or human oppression.

This view, prevailing by default since the collapse of global socialism, emphasizes the *techniques*, not the meaning of participation — an approach that takes empowerment for granted, but (disconnected from social dynamics) cannot confront structural inequalities. Participation becomes documentation, and power issues are translated into technical problems, easily accommodated within the dominant top-down paradigm. Power is treated as something that can be 'given' to the powerless, not something that must be taken, and 'empowerment' is contained.

Technocracy

Development institutions — seeking 'growth' and 'progress' but unable to deal with power and politics — tend to convert approaches designed for social transformation into instruments of technical management. This *decapitates* participation, making it merely a non-challenging support for an orthodox project cycle, cutting it off from deeper determinants of change, and "reducing rather than opening up our understanding" (Steven Biggs, 1995, *Participatory Technology Development*, Olive Organization, Durban).

Korten argues that growth models co-opt transformative approaches, using them as add-ons ('human face' of SAPs, growth *plus* human development) that will repair their own shortcomings. Removed from systemic context, participatory alternatives can be fitted into existing planning and management frameworks — and "incorporation, rather than exclusion, is the best form of control" (Sarah White, 1996, *Development in Practice*, 6:1).

Technocracy aids westernization and homogenization by presenting 'neutral', value-free components as essential for improving quality of life, which is linked to global market viability. This eliminates potential threats such as tranformative perspectives. For Rahman, the difference is between *consumerism*, with people passive recipients, and *creativity*, through which "people are the creative forces... the means as well as the end... for development is defined as *people's self-development*".

> *If we are to reverse the trend of ever-increasing alienation, we must begin to organize ourselves into small, functional groupings which empower their members and provide a meaningful level of mutual support.*
>
> – Thomas Greco, 1994

Conflict is inherent both in full-fledged participatory approaches (top-down vs. bottom-up interests, who wins/loses) and in technocratic versions of participation (time-consuming, unpredictable process vs. desire for speed, standardization and efficiency).

The need to examine marginalization *structurally* has never been more crucial. New 21st-century concentrations of power mean that development must tackle such issues in order to reclaim the transformative capacity of participation. Beyond the (partially outdated) Marxist class-interest perspective, and the non-structuralist, rationalist, macroeconomic approach, a new analysis is needed. Deeply connected to notions of participation and humanity, it will assert that the poor and marginalized are their

own redeemers, and it will focus on *agency*, meaning people's ability to transform reality by causing social change.

A globalized context

Rejuvenated participation must be rooted in the realities of today's globalizing world, now in a transition as profound as the Renaissance or the Industrial Revolution.

Free flow of inputs and ideas worldwide, transfer of power from national (public) to corporate (private) control, and rapid erosion of traditional societies now allow the global economy to act autonomously: 'objective' economic criteria increasingly shape local life, reducing leaders' room to manoeuvre; and the economy frees itself of society, dictating the terms upon which people serve it.

Globalization is the fulfilment of Western, rational management, a 'technocratization' of society that makes life an instrument of market function. As the state sovereignty withers, local spaces find themselves negotiating directly with multinational corporations and agencies, who set the rules that shape the prospects and choices of individuals and groups.

Global/local interface

Globalization's speed and impact gives its concentrations and consolidations immediate repercussions in local and personal life. Local economies — historically versatile (diverse skills and resources) and self-reliant (production for use) — are ever more specialized, integrated and thus dependent, while global neo-liberalism makes jobs radically mobile (for redistribution to those willing to give up the most) and treats people as detachable work-units.

Thus communities lose control, depending on remote, impersonal entities; and traditional social structures — family, village, region — fade, lacking economic roots. The costs of this disintegration include loss of freedom, and inability to help make the decisions that shape our lives.

Rebuilding the local

Facing global dynamics, the quest for countervailing action may seem an overwhelming challenge. But, for civil society and grassroots movements, globalization's possibilities are not all negative: they include the potential for generating:

- a globalized civil society with transnational collective efforts,
- an emerging global consciousness of dependence and the fragility of our small planet's life-support system (Korten, 1997, *Journal of the SID*, 40:2).

With loss of control over livelihoods sparking grassroots response worldwide, and alternatives being devised in thousands of spaces, communities and forums, globalization is not necessarily monolithic — it both inhibits and enables creation of a vibrant civil society.

Some current movements, for instance, advocate 'relocalization' to reclaim citizen sovereignty: development should aim at more localized, self-sufficient, diverse economies with small-scale democratic decision-making. Herman Daly (1994, *PCD Forum*, col. 67), while pointing out that self-sufficiency is different from autarky/isolationism, asserts that diversity of skills and resources is essential to a sustainable society. Relations of dependence reinforce domination and frustrate empowerment; self-reliance, with people the protagonists in different spaces, can give development efforts the boost of synergy.

Self-reliance, if it is a function of horizontal interdependence without one-way conditionalities, can reconcile economic growth, social justice, liberty and personal development — and combining these objectives harmoniously creates potential for human development. Thus self-reliance can promote participation,

autonomy, equity and tolerance, while helping to link people with technology and nature, personal with social, micro with macro, autonomy with planning, and civil society with state.

On what can a new self-reliance be based? A likely foundation is culture — which is not abstract, but linked to a physical space. Local communities can decide on the direction they want change to take, because power lies in the space of daily human relations "such as our discipline and morality in the day care centre, the nursery, the school, the church, the factory, the office, the supermarket" (Torkil Lauesen, 1996, Copenhagen, http://www.icf.de/yabasta/lauesene.htm).

Participation (which is crucial, since it connects to local settings in ways impossible for globalized systems) "can only occur at the human scale... where people have a face and name, where they mean something to each other and are not simply statistical abstractions" (Manfred MaxNeef, 1985, *The New Economic Agenda*, Fildhorn Press, Scotland). This human aspect gives participation its strength and potential as the heart of a new alternative development paradigm.

Opening spaces

Any alternative paradigm, with participation playing a transformative role, must deal with the effects of globalization — which have created emerging awareness; given new impetus to the search for accountability, human rights and active citizenship; and opened new spaces for creative response.

Paradigms sought

Recent proposals combine a people-centred grassroots view with a broader social approach. Though more a diversity of counter-orthodox ideas than a coherent theory, the new, under-construction paradigms consistently share certain elements and values: equity, sustainability, self-management, deeper democracy, pluralism - and participation.

An alternative paradigm must also enable *agency*, with local actors designing strategies for structural change while also meeting immediate needs. The key is to create protagonism — to transform the person from object to subject — which is a question of scale, since it is impossible in gigantic hierarchies. Despite the clear conflict with some globalization trends (especially the autonomy of capital) an open, creative participatory process offers the hope of enabling the real protagonism of people.

Grassroots responses

Localism as a strategy to counteract homogenization and dependence can appear utopian, but Third World scholars such as Escobar and Alvarez have shed new light on innovative movements -and experiments. Though diverse, they focus on constructing collective identities to create democratic spaces for autonomous action, and they share many ideals about building a life-centred society.

These grassroots movements put high value on the practices of everyday life — "the intersection of the micro-processes of meaning production, and the macro-processes of domination", in Lauesen's words. Social movements can help articulate the local with the global, defending place and working toward a better balance of forces. They thus support the emerging alternative paradigm of endogenous development that rejects the conversion of people and nations into instruments for others to use.

Participation revisited

Further dimensions of participation merit attention. More than a policy, participation is philosophical approach to human growth and social change: based on self-knowledge, people can identify contradictions and conceive action to counteract alienation. Thus participatory action should be described as **the process which facilitates the permanent ability to identify and analyze problems, formulate and plan solutions, mobilize resources and implement them in all areas**

of people's developmental needs as they seek to gain control over the processes which affect their lives.

Participatory processes, recognizing diversity, encourage expression of differing views in dialogue that leads to negotiation toward consensus. By making heterogeneities explicit, participation helps identities to be built, from which will come collective actions that can offer new meanings to the rest of society. In the global world, actors are struggling over the construction of meaning, and control of cultural codes. Anti-democratic processes, imposing meanings in order to homogenize cultures, can be countered by participatory action that *facilitates the articulation of people's ideas, values and meanings*. The voices, insights and experiences of marginal people need to be included.

Locally, participation can link survival strategies, knowledge networks, and livelihoods. Nationally, it can connect globalization with democracy. Globally, it offers alternative futures based on local, place-based life.

System and action

The world being a complex, changing set of systems, uncertainty is the certainty that technocracy struggles to deal with. Past development models, assuming predictability, proved inappropriate; planning could not cope with multiple layers of economic, social, political and cultural complexity. Seeing the world as an interconnection of natural, production, economic and social systems is essential for coping with today's development problems.

Systems constantly adapt to change — especially to the fast-expanding frontiers of knowledge, with only the users of a particular system having a working knowledge of it. Thus, the task for development practitioners becomes to "enhance the capacity of actors to continually learn about changing conditions, so they can act quickly to transform existing realities" (Jules Pretty, 1994, IIED, London). And in a systemic approach, participation by users in planning change in a system becomes a necessity, not an option.

Citizen-enabling governance

If participation, rather than being 'decapitated', is to allow local voices to be heeded by all, better forms of citizen-enabling governance are needed.

The concept of governance has evolved recently to include the institutions of decentralized self-governance by local communities. Old catchwords though they be, 'democracy' and 'participation' are two essential pillars of an alternative development paradigm, and 'governance' includes devising incentives and instruments that help individuals, communities and organizations to take care of their own development.

Governance was carried out mainly by the civil society (family, community), until the modern state and corporate economy became dominant (especially after the Second World War, for developing countries), taking control of everything from prices to culture (radio, TV) to health care.

The old civil society, seen as obsolete, fell apart — while state administration began to homogenize most of life and diminish social diversity. State control constricted people's participation in self-government, "reducing the role of the citizen to that of a 'client' of state bureaucracy and a 'consumer' of culture, products and policies produced by the state in the name of development" (Rajesh Tandon, 1992, *Civil Society is the First Sector*, PCD Forum, col. 31, http://iisd1.iisd.ca/pcdf).

Recent development thinking recognizes that the public interest need not to be monopolized by the state. Thus, a strong and effective government will broaden and deepen democracy, empowering citizens and communities to take charge of their affairs.

The critical question for democratic societies is not what can contain diversity, but rather how can it be respected and stimulated. The state needs to create new mechanisms able to reconcile

participation with heterogeneity, more active forms of representation, and more receptive public structures. To do this will require strong involvement by a wide array of civil society groups — and this effort is just as necessary as such other 'good governance' initiatives as financial reform and restructuring economies to function in a globalized world.

One conclusion

By assuming universality of its own definitions, orthodox development closes itself off from the diverse wealth of alternatives being created by civil society and grassroots movements. To enrich themselves:

- *Development discourse and practice must accept the transformative power of participation by recognizing the issues of power and empowerment.*

- *Mainstream actors must listen, learn, and find innovative ways to support civil and grassroots experience, adopting more authentic and committed participatory practice.*

More each day, globalization has impact on local and inner-life spaces. If leaders, donors and institutions are to have meaningful partnerships with civil and grassroots societies, they must understand the social context — which is being defined by the dynamics of globalization, and must be interpreted with new forms of analysis that emphasize people's agency, and their interaction with broader global structures.

One potential strategy, for counteracting the loss of cultural diversity and citizen sovereignty, is to explore ways of strengthening locality and autonomy. In particular, options for alternative, human-scale development, based on people's real protagonism, are a precondition for dealing with the problems being generated by globalization.

People's ability to define their own meanings and livelihood strategies depends on local autonomy, plus the state's willingness to protect cultural diversity and create the conditions to ensure social heterogeneity. Belief in diversity and autonomy — as crucial components of an alternative and truly sustainable development — thus sets a new, higher standard for good governance: how the state promotes diversity and self-reliance, and resumes its mediating role between civil society and the homogenizing, power-concentrating process of global economic integration.

Entering the new millennium, participatory action must enable the base of society to articulate the ideas, knowledge and values of its own endogenous development, and must strengthen civil society's ability to take a stand and negotiate with the state and global capital. And, to retain meaning in a globalized world, participatory development must tackle life's realities, going beyond the technocratic goal of delivering development packages, and making its transformative potential real.

For more information

Should you require further information on participation and development, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1035, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca

This EXPRESS was written by Pablo Leal and Robert Opp.

As DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives, material contained in the above issue of the EXPRESS may be reproduced or quoted without prior approval, provided due acknowledgement is given to the author and the source (i.e., CIDA Development Express). Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca)

International Development Information Centre (IDIC)
Acting Director: Mardi Weltman

Development Express
Editor/Manager: Ranjit Perera, Ph.D.

Publishing
The original article was summarized by Allan Thornley
Design and Layout: Allan du Manoir Communications
Translation: CIDA Translation Service
Printing: Canada Communication Group

Pour de plus amples renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur la participation et le développement ou sur tout autre sujet touchant au développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au 8e étage, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. Le centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet : http://www.acdi-cida.gc.ca.

Ce numéro a été rédigé par le Pablo Leal et Robert Opp.

Comme EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI, les informations de ce numéro peuvent être reproduites ou citées sans autorisation préalable, à condition de mentionner expressément l'auteur et la source (Express sur le développement publié par l'ACDI). Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

Idées, vues ou commentaires

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro, en adressant un courrier au rédacteur en chef (express@acdi-cida.gc.ca)

Centre d'information sur le développement international (CIDI)
Directrice par intérim : Mardi Weltman

Comité éditorial
Rédacteur en chef/directeur : Ranjit Perera, Ph.D.

Édition
L'article d'origine a été résumé par Allan Thornley.
Conception graphique et mise en page : Allan du Manoir Communications
Traduction : Service de traduction de l'ACDI
Impression : Canada Communication Group

Centre d'information sur le développement international

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

N° 7 1998-1999

Participation et développement à l'ère de la mondialisation

par Pablo Leal et Robert Opp*

Quelle est la véritable signification de la « participation », l'un des termes les plus utilisés dans le jargon du développement actuel, notamment à cette époque de mondialisation croissante ?

Les critiques et les échecs du développement classique, centralisé et de haut en bas ont conduit les gouvernements, les agences de développement et les organisations non gouvernementales à privilégier des approches locales, de bas en haut et « axées sur les gens » . Le concept de développement participatif, souvent complété par des initiatives de renforcement des capacités locales et de développement communautaire, a engendré un florilège de méthodes — évaluation rurale participative, action et apprentissage participatifs, analyse des participants et enquête d'évaluation, pour ne citer qu'eux.

La prise en compte des opinions locales est censée favoriser des interventions efficaces, rentables et réceptives dans le processus de développement, tout en permettant aux individus d'orienter et de prendre en charge leur propre développement, par une participation active.

L'engouement en faveur du développement participatif, notamment à la fin des années 80 et au début des années 90, en a fait un leitmotiv dans les propositions, les missions et les discours. Cette omniprésence est surprenante compte tenu des implications radicales et même révolutionnaires de ce concept. Objectivement défini par Paulo Freire (1970, *The Pedagogy of the Oppressed*) et par d'autres, il implique la participation des individus à un développement authentique en qualité de sujets actifs de réflexion et d'action, aboutissant au renversement de leurs oppresseurs. Pour être pertinent, il nécessite un véritable transfert de l'autorité des institutions et des individus dominants et détenteurs du pouvoir décisionnel vers les dominés, et va bien au-delà d'une simple réforme de l'orthodoxie. Il implique un changement à grande échelle, générateur de mouvements sociaux et populaires qui sont la véritable expression des rêves et des désirs des populations.

Il convient aujourd'hui d'examiner le rôle de la participation en matière de développement international et au-delà... dans le renforcement de la société civile afin de bâtir une société juste, multiraciale, respectueuse de l'environnement et démocratique.

Ce document est une réflexion sur l'origine, le rôle passé et présent et l'orientation future de la participation. L'idée maîtresse est qu'en dépit des progrès réalisés grâce à l'adoption de cette méthode par les responsables du développement, elle est trop souvent cantonnée à des sphères restreintes et technocratiques, alors que son potentiel de transformation plus large (et plus profond) reste inexploité.

Cet examen nécessite d'étudier les liens entre les initiatives participatives et la mondialisation, notamment les processus du marché qui façonnent la société civile dans le monde entier, qui parfois s'opposent à l'autonomie locale, et parfois contraignent les individus à inventer des alternatives démocratiques pluralistes (Smitu Kothari, *Journal of the SID*, 1996 : 3). Ces initiatives ont souvent en commun la lutte des populations pour devenir de

English Overleaf

* Ce numéro d'EXPRESS a été rédigé par Pablo Leal et Robert Opp. Les opinions exprimées dans ce numéro sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique de l'ACDI. Le contenu de ces circulaires d'information ne doit en aucun cas être perçu comme une modification ou une mise à jour des politiques en vigueur à l'Agence.

Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

véritables protagonistes dans les domaines de la vie locale où la participation aux décisions, tant économiques que politiques, est possible. L'analyse peut débuter par la définition d'une mission future en matière de participation dans le contexte de la mondialisation, conduisant à l'émergence d'institutions et de mécanismes de gouvernance garantissant plus de diversité et de démocratie à tous les niveaux.

Les racines de la participation

Ironie du sort, l'amélioration du niveau de vie étant l'objectif du développement, la participation des populations a longtemps été ignorée, puis intégrée à contrecœur dans les premières années du développement. La dimension humaine était secondaire par rapport à la croissance économique, aux transferts de technologie et aux autres vecteurs de modernisation. On supposait alors que la contribution des populations se limiterait à un comportement rationnel et autocentré d'individus poursuivant des objectifs économiques logiques, choisissant de « se serrer la ceinture en renonçant à consommer en vue de favoriser l'accumulation du capital pour permettre l'investissement national » (Norman Uphoff, 1997, discours-programme, Association canadienne d'études du développement international).

Développement communautaire

Des tentatives très localisées et à petite échelle de **développement communautaire** dites *animation rurale* datant de cette période sont parfois considérées comme annonciatrices du **développement participatif** — ces deux concepts sont considérés comme synonymes du « processus visant à créer les conditions du progrès économique et social pour l'ensemble de la communauté avec sa participation active » (définition des Nations-Unies, citée dans John Abbott, 1995, *Community Development Journal*, 30:2). Toutefois, la participation se bornait à adopter les changements apportés par des tiers, les populations adaptant *« leur mode de vie aux changements qu'elles acceptent ou qu'on leur impose »* (T.R. Batten, 1957, *Communities and their Development*, OUP, Londres).

Dans les années 50 et 60, la prise en compte des besoins locaux et la participation restaient marginales, et le développement communautaire « n'a jamais passé le test de virilité d'une logique de développement dominée par les hommes » (Raff Carmen, 1996, *Autonomous Development: Humanizing the Landscape*, Zed, Londres). Il fallut attendre de nombreuses années avant que la rhétorique de la participation (mises à part des formes très limitées ou accessoires) ne trouve un écho dans l'orthodoxie du développement.

Mouvements populaires et PAR

Néanmoins, une autre source a plaidé en faveur de la participation dans les années 60, la décennie des troubles sociaux et de l'affirmation des besoins des peuples. Des mouvements locaux apparurent dans le Sud, dont certains axés sur « le pouvoir du peuple » militaient pour une vision étendue et holistique de la participation. Beaucoup étaient inspirés par des théoriciens de la libération nationale comme Freire et Orlando Fals-Borda, qui dénonçaient l'oppression et la victimisation des pauvres par les élites au pouvoir et estimaient que le développement ne pouvait passer que par **l'éducation** en vue de la libération et de la transformation (prise de conscience individuelle), suivie d'une **action** collective.

> *Pour surmonter... l'oppression, les peuples doivent d'abord déceler ses sources et, par un effort de transformation, créer une nouvelle situation qui leur permet de devenir des êtres humains à part entière. (Par) *l'introspection collective et la réflexion, (les populations) coopèrent afin de transformer le monde*.*
>
> – Paulo Freire

Ce paradigme de la « responsabilisation » conduisit à redéfinir le développement et la participation. Au-delà des « indices de revenu par habitant », Freire décrit le développement comme « la lutte des peuples pour gagner une nouvelle dimension humaine », afin de devenir des « êtres à part entière », en surmontant la «

culture du silence » imposée qui étouffe la participation. Pour reprendre les termes de Denis Goulet, « lorsque les individus participent et deviennent par là même des sujets actifs de connaissance et d'action, ils commencent à bâtir leur histoire humaine et à engager des processus de développement authentique » (1989, *World Development*, 17:2).

Les théoriciens de la responsabilisation ont orienté ce processus de prise de conscience sur la méthode de recherche sur l'action participative (PAR). La PAR permet « à une population ayant pris conscience de soi, réunissant les pauvres et les opprimés, de transformer progressivement son environnement » (M.A. Rahman), et favorise « le pouvoir du peuple » qui lui permettra de « progresser vers des objectifs communs de changement social, dans le cadre d'un système politique participatif » (Fals-Borda). Majid Rahnema a résumé les fondements de la PAR :

- La pleine participation des individus concernés à leur propre développement permet de surmonter les obstacles;
- C'est la volonté de la majorité, et le seul moyen pacifique d'atteindre des objectifs vitaux;
- La PAR, la prise de conscience et des activités similaires permettent à l'ensemble des individus de s'organiser pour atteindre leurs objectifs (dans W. Sachs, ed., *The Development Dictionary*, Zed, Londres).

Développement participatif

Dans les années 70 et 80, les organismes de développement ont pris progressivement en compte les mouvements locaux (souvent inspirés par la PAR), avec leurs systèmes de valeurs très différents, car le défi posé « était trop sérieux pour être balayé d'un revers de la main » (Rahnema, 1990, *Alternatives*, vol. 15). L'approche classique n'avait fait qu'ajouter de nouveaux problèmes, et les praticiens du développement prirent conscience de l'importance de la participation. Durant les années 70, la Banque Mondiale et d'autres institutions passèrent d'une logique de croissance avec effet de ruissellement à la satisfaction des besoins fondamentaux, alliée à une croissance équitable.

Le développement a voulu acquérir une nouvelle légitimité, en constituant des partenariats avec les populations afin de prendre « le visage d'un saint repentant, prêt à faire amende honorable, à travailler selon de nouvelles méthodes avec les pauvres, et même à apprendre d'eux » (Rahnema) – du moins dans des projets sociaux, sinon techniques et d'infrastructure. On prit conscience « du besoin social profond de prendre part à la création des fondements de sa propre existence et de contribuer à façonner le monde de demain » (Déclaration Cocoyoc).

L'ascendance de la participation

Lors de la dernière décennie, la « participation » est devenue un mot d'ordre du développement, assez vague pour faire l'unanimité et assez commun pour perdre toute signification réelle. Les bénéficiaires sont des « acteurs » dont « l'implication ascendante » passe par des processus décisionnels coopératifs, comme la gestion communautaire des ressources naturelles, afin de concilier les intérêts locaux, publics et privés. L'arsenal de la Banque Mondiale inclut les évaluations participatives de la pauvreté afin de mesurer plus précisément la pauvreté nationale.

Les méthodes de recherche participatives, destinées à réunir toutes sortes d'informations locales et à responsabiliser les gens au moyen de l'analyse et de l'apprentissage participatifs, fleurissent dans la théorie classique. L'une des plus populaires, l'évaluation rurale participative (PRA pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des interventions), est une fusion de plusieurs traditions, intégrant des études agricoles et anthropologiques, ainsi que la PAR. En théorie, la PRA peut redistribuer les pouvoirs et surmonter les partis pris en faveur du développement urbain et de la technologie en donnant la priorité au savoir local par rapport aux connaissances importées. Aujourd'hui très répandue dans les initiatives sur le terrain, la PRA, avec l'importance accordée à la transformation des attitudes et des comportements, est une interface simple et efficace entre les populations locales et les responsables du développement.

4 EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

La Banque Mondiale prône la recherche participative comme moyen pour pallier les insuffisances de la « recherche classique », alors que la PRA a mis en lumière la complexité et la diversité de l'existence des populations locales et la nécessité de contrer la tyranie du professionnalisme (Robert Chambers, 1997, *Whose Reality Counts?*, IT Publications, Londres).

Remise en cause de la validité de cette approche

Dans quelle mesure les approches participatives donnent-elles des résultats probants ? Les concepts, les termes et les méthodes ont été utilisés de multiples façons par des acteurs différents et dans des buts différents. Leur place actuelle dans la pratique du développement résulte de l'opposition aux travaux « dominants et positivistes » (Sherrill Johnson, 1996, thèse de M.A., Carleton U.) — et des démarches de « prise de conscience » inspirées par Freire, comme la PAR, souvent d'obédience marxiste. Les formes adoptées par le développement classique (comme la PRA) ont tendance à conserver la méthodologie et à abandonner l'idéologie, afin de cadrer avec les institutions de développement.

Dans une étude sur le Costa Rica, Laura Macdonald révèle des écarts importants entre les ONG « progressistes » qui encouragent la responsabilisation par un travail de prise de conscience, et les ONG « traditionnelles » associées aux donateurs, qui utilisent le développement participatif comme instrument d'amélioration de l'efficacité (1995, dans *Debating Development Discourse*, St. Martin's, New York). Ses études de cas montrent que les ONG ne sont pas «des partisans naturels et convaincus de la participation » et que ce thème provoque des luttes intestines, même dans les mécanismes de financement des grands donateurs.

Participation et PAS

Il est inquiétant de constater que la participation est activement utilisée pour soutenir l'orthodoxie du développement, au lieu de la remettre en cause. Dans les années 80 et 90, la plupart des organismes de développement ont opté pour des politiques macro-économiques néolibérales, en faisant souvent des « programmes d'ajustement structurel » (PAS) une condition préalable à l'assistance. Alors que de nombreux pays en développement avaient désespérément besoin d'une réforme économique, la priorité donnée aux politiques fiscales au détriment de l'équité marqua le passage d'une approche « ascendante à une approche descendante » (Dennis Rondinelli, 1993, *Development Projects as Policy Experiments*, Routledge, Londres), alors même que la rhétorique de la participation fleurissait dans les discours officiels. Compte tenu des répercussions négatives des PAS sur les pauvres, le développement participatif semble souvent utilisé comme une « couverture » ou une caution contre ceux qui les accusent d'aggraver plutôt que d'alléger la pauvreté.

> *Ce qu'il y a de remarquable dans les discours à la mode sur le « développement participatif », c'est de constater à quel point ils éludent les rapports de force qui maintiennent les pauvres dans un état de pauvreté… le terme « responsabilisation » a été pratiquement choisi pour promouvoir le lien idéologique entre la participation populaire et la libéralisation économique.*
>
> – Gerald Schmitz, 1995
> dans *Debating Development Discourse*

Le rapport de 1989 de la Banque Mondiale, intitulé *L'Afrique sub-sabarienne : de la crise à la croissance durable* (visant à réorienter les efforts sur la lutte contre la pauvreté et sur la bonne gestion des affaires publiques après les premières déceptions des SAP) emploie une terminologie inspirée de la PAR, en prônant la responsabilisation, l'autonomie et la participation, et condamne même « l'appropriation par les élites des structures du pouvoir pour servir leurs propres intérêts.» Toutefois, « au lieu de confier à la population le contrôle de l'État, la Banque Mondiale entend orchestrer le désengagement des autorités locales de la vie économique. Les ressources doivent être transférées de l'État vers le marché, où tous les citoyens sont supposés pouvoir y accéder

équitablement » (David Moore, dans *Debating Development Discourse*).

La responsabilisation est associée à la participation non pas dans la sphère politique, mais sur le marché libre, à mesure que les populations « reprennent le contrôle de leur existence » (Banque Mondiale). Cette lecture apolitique de la « participation » fait abstraction des conflits fondamentaux entre les pauvres et les élites. Cette prise en compte permet également de légitimer les réformes néo-libérales et de devancer les pressions visant à transférer le pouvoir et les ressources aux laissés pour compte, en offrant un « filet de sécurité » marginal afin de contenir le mécontentement populaire.

> *Les problèmes fondamentaux du développement gravitent autour des questions de pouvoir.*
>
> – David Korten, 1990
> *Getting to the 21st Century*

Même les structures des projets peuvent pérenniser la marginalisation des populations : le ciblage (un organisme travaille dans des milliers de villages mais ne s'adresse qu'à certains segments de la population) maintient l'isolement et empêche toute action collective; Rahman prétend que c'est peut-être une stratégie de survie afin de rendre les initiatives de participation acceptables. La plupart de ces initiatives restent cantonnées à une consultation et à une participation lors de la mise en œuvre du projet, et sont dépourvues de contenu politique.

Décapiter la participation

Pour certains, la « responsabilisation » implique de rééquilibrer les rapports de force et dépend de l'analyse collective des causes et des remèdes de la marginalisation. Pour d'autres, elle se limite à la consultation et à la participation à la mise en œuvre, sans forcément impliquer les populations locales dans les décisions concernant des questions stratégiques.

Le concept même, qui s'appuie sur l'analyse structuraliste de la pauvreté réalisée par Marx et par d'autres, stipule que la domination et l'exclusion proviennent de causes systémiques et entretiennent des liens organiques. Les théoriciens du développement classique les imputent au contraire au manque de connaissances et de capital pour suivre le modèle occidental; ce serait donc une question de choix et de comportement rationnels, plutôt que d'inégalité structurelle et d'oppression.

Cette analyse, qui prévaut par défaut depuis l'écroulement du communisme, met l'accent sur les *techniques*, et pas sur le sens de la participation. Cette approche considère la responsabilisation comme allant de soi, mais est incapable de traiter les inégalités structurelles, car elle est aveugle aux réalités sociales. La participation se réduit à la documentation, et les questions de pouvoir dégénèrent en problèmes techniques, faciles à intégrer dans le modèle descendant dominant. Le pouvoir est considéré comme quelque chose qui peut être « donné » à ceux qui en sont dépourvus, et pas comme quelque chose à conquérir, et la « responsabilisation » est un corollaire.

Technocratie

Les organismes de développement, en quête de « croissance » et de « progrès » mais incapables de traiter les problèmes de pouvoir et les questions politiques, ont tendance à galvauder les initiatives de changement social pour en faire des instruments de gestion technique. Cette orientation *décapite* la participation en la réduisant à un simple outil de soutien des cycles de projet classiques, en la désolidarisant des facteurs plus profonds du changement et en « restreignant notre champ de réflexion, au lieu de l'élargir » (Steven Biggs, 1995, *Participatory Technology Development*, Olive Organization, Durban).

Korten prétend que les modèles de croissance adoptent les approches transformatrices pour en faire de simples ajouts (« visage humain » des PAS, croissance *plus* développement humain) qui remédient à leurs propres insuffisances. Retirées de leur contexte systémique, les alternatives participatives peuvent être intégrées aux cadres existants de planification et de gestion, et « l'intégration, au contraire de l'exclusion, est la forme de

contrôle la plus efficace » (Sarah White, 1996, *Development in Practice*, 6:1).

La technocratie favorise l'occidentalisation et l'homogénéisation en prétendant que des composants « neutres » et sans valeur sont essentiels à l'amélioration de la qualité de vie, qui serait liée à la viabilité du marché mondial. Cette stratégie supprime les menaces potentielles liées notamment à des analyses axées sur la transformation. Pour Rahman, le problème s'articule autour de la différence entre le *consumérisme*, les individus étant des bénéficiaires passifs, et la *créativité*, par laquelle « les individus sont les forces créatrices... le *développement autonome des peuples* constitue les moyens autant que les fins... du développement.»

> *Si nous voulons inverser la tendance de l'aliénation croissante, nous devons nous organiser en petits groupes fonctionnels qui responsabilisent leurs membres et prodiguent un niveau élevé de soutien mutuel.*
>
> – Thomas Greco, 1994

Le conflit est inhérent aux approches participatives intégrales (intérêts descendants/ascendants, gagnants/perdants) comme aux versions technocratiques de la participation (processus fastidieux et imprévisible opposé au désir de rapidité, de standardisation et d'efficacité).

La nécessité d'examiner la marginalisation d'un point de vue *structurel* n'a jamais été aussi forte. La redistribution des pouvoirs au XXI[e] siècle oblige le développement à s'intéresser à ces questions pour que la participation puisse à nouveau jouer son rôle de transformation. Parallèlement à la théorie des classes marxiste (partiellement périmée) et à l'approche macro-économique, rationaliste et non-structuraliste, une nouvelle analyse s'impose. Étroitement liée aux notions de participation et d'humanité, elle devra affirmer que les pauvres et les marginaux sont responsables de leur destinée et privilégier le rôle *d'agent*, c'est-à-dire la capacité des individus de transformer la réalité par le changement social.

Contexte mondial

Le renouveau de la participation doit s'ancrer dans les réalités de la mondialisation actuelle, une transformation aussi profonde que la Renaissance ou la révolution industrielle.

La libre circulation des intrants et des idées dans le monde, le transfert du pouvoir de l'échelon national (public) à celui des entreprises (privé) et le déclin rapide des sociétés traditionnelles laissent aujourd'hui le champ libre à l'économie mondiale : des critères économiques « objectifs » façonnent de plus en plus la vie locale, réduisant la marge de manœuvre des dirigeants. L'économie elle-même s'affranchit de la société, dictant les conditions auxquelles les individus doivent la servir.

La mondialisation est la conséquence d'une gestion occidentale rationnelle, une « technocratisation » de la société qui fait de la vie humaine un rouage du fonctionnement des marchés. À mesure que la souveraineté des États disparaît, les échelons locaux se retrouvent en négociation directe avec les multinationales et les organismes internationaux, qui définissent les règles qui déterminent les perspectives et les choix des individus et des groupes.

Interface mondiale/locale

Compte tenu de la vitesse et de l'impact de la mondialisation, les concentrations et regroupements qu'elle génère ont des répercussions immédiates sur la vie locale et personnelle. L'économie locale, traditionnellement diversifiée (variété des compétences et des ressources) et autocentrée (production destinée à la consommation), est de plus en plus spécialisée, intégrée et donc dépendante, alors que le néo-libéralisme mondial favorise la mobilité du travail (qui se porte sur ceux disposés aux plus grands sacrifices) et traite les individus comme des pions.

Les communautés perdent la maîtrise de leur destinée et deviennent tributaires d'entités impersonnelles et éloignées; les structures sociales traditionnelles — famille, village, région — se désagrègent du fait de la disparition des racines économiques. Les coûts de cette désintégration vont de la perte de liberté à l'incapacité de contribuer aux décisions ayant un impact sur nos existences.

Reconstruire le tissu local

Face à la mondialisation, la recherche d'une compensation peut sembler un défi insurmontable. Mais les perspectives offertes par la mondialisation ne sont pas toutes négatives pour la société civile et les initiatives locales; elles permettent de créer :

- une société civile mondiale engageant des efforts de transformation à l'échelon planétaire,

- une prise de conscience mondiale des dépendances et de la fragilité de la vie sur notre petite planète (Korten, 1997, *Journal of the SID*, 40:2).

Alors que la perte de contrôle sur nos moyens d'existence pousse les mouvements locaux à réagir et que des alternatives voient le jour dans des milliers de groupes, communautés et forums, la mondialisation n'est pas nécessairement monolithique; elle empêche et favorise tout à la fois la création d'une société civile dynamique.

Ainsi, certains mouvements préconisent la « relocalisation » afin de reconquérir la souveraineté des citoyens : le développement doit cibler des structures économiques localisées, autonomes et diversifiées pratiquant un processus décisionnel démocratique à petite échelle. Herman Daly (1994, *PCD Forum*, col. 67), tout en soulignant que l'autonomie est différente de l'autarcie et de l'isolationnisme, affirme que la diversité des compétences et des ressources est essentielle à une société viable. Les relations de dépendance renforcent la domination et freinent la responsabilisation; l'autonomie, qui fait des individus les protagonistes des différentes sphères de leur existence, stimule le développement par un effet de synergie.

L'autonomie, à condition d'être un maillon de l'interdépendance horizontale sans conditions unilatérales, peut réconcilier la croissance économique, la justice sociale, la liberté et l'épanouissement personnel, et la combinaison de ces objectifs crée les bases harmonieuses du développement humain. L'autonomie favorise donc la participation, l'indépendance, l'équité et la tolérance, en aidant les individus à concilier la technologie et l'environnement, les intérêts personnels et sociaux, la micro et la macro-économie, la liberté et la planification, la société civile et l'État.

Quels peuvent être les fondements de cette nouvelle autonomie ? La culture peut constituer une base valable, à condition de ne pas être abstraite, mais ancrée dans un espace physique. Les communautés locales peuvent décider de l'orientation du changement, car le pouvoir se trouve dans les relations humaines quotidiennes « comme nos comportements et notre moralité dans la garderie, la crèche, l'école, l'église, l'usine, le bureau, le supermarché » (Torkil Lauesen, 1996, Copenhague, http://www.icf.de/yabasta/lauesene.htm).

La participation (qui est décisive puisqu'elle établit des liens avec les communautés selon des modalités inaccessibles aux systèmes mondialisés) « ne peut intervenir qu'à l'échelle humaine… là où les individus ont un nom et un visage, où ils ont une importance les uns pour les autres et ne sont pas de simples abstractions statistiques » (Manfred MaxNeef, 1985, *The New Economic Agenda*, Fildhorn Press, Écosse). Cet aspect humain donne à la participation sa force et son potentiel, au cœur d'un nouveau paradigme de développement.

Ouvrir de nouveaux espaces

Tout paradigme alternatif, dans lequel la participation joue un rôle moteur comme agent de transformation, doit gérer les conséquences de la mondialisation. Ces conséquences ont tout à la fois favorisé une prise de conscience, donné un nouvel élan à

l'exigence de responsabilité, aux droits de l'homme et à la citoyenneté, et ouvert de nouveaux espaces de réponses créatives.

Recherche de paradigmes

Des modèles récents associent une perspective locale soucieuse des personnes à une approche sociale plus large. Bien qu'ils soient davantage un assemblage d'idées anti-conformistes qu'une théorie cohérente, les nouveaux paradigmes en cours d'élaboration partagent un certain nombre de valeurs et de principes : équité, viabilité, autogestion, démocratie, pluralisme et participation.

Un paradigme alternatif doit offrir une fonction *d'agent*, par laquelle les acteurs locaux définissent les stratégies de changement structurel tout en répondant aux besoins immédiats. La clé consiste à créer des protagonistes, en transformant la personne d'objet en sujet. Cette création est une question d'échelle, car elle est impossible dans les hiérarchies tentaculaires. Malgré l'opposition évidente avec certaines tendances de la mondialisation (notamment l'autonomie du capital), un processus participatif ouvert et créatif offre l'espoir de faire des individus de véritables protagonistes de leur développement.

Réponses locales

L'initiative locale comme stratégie pour contrer l'homogénéisation et la dépendance peut sembler utopique, mais des intellectuels du Tiers Monde comme Escobar et Alvarez éclairent d'un jour nouveau des initiatives et des expériences novatrices. En dépit de leur diversité, elles s'efforcent toutes de bâtir des identités collectives afin de créer des espaces démocratiques d'action autonome et partagent des idéaux de construction d'une société tournée vers la vie.

Ces mouvements locaux font une large place aux pratiques de la vie quotidienne, « l'intersection des microprocessus de production utile et des macroprocessus de domination », pour reprendre les termes de Lauesen. Les mouvements sociaux peuvent contribuer à concilier l'intérêt local avec les impératifs mondiaux et œuvrer en faveur d'un meilleur équilibre des forces. Ils favorisent donc l'émergence d'un nouveau paradigme, celui du développement endogène qui rejette la transformation des individus et des nations en instruments au service de puissances dominantes.

La participation revisitée

D'autres dimensions de la participation méritent notre attention. Plus qu'une politique, la participation est une approche philosophique du développement humain et de la transformation sociale : grâce à la connaissance de soi, les individus peuvent déceler les contradictions et engager des actions pour lutter contre l'aliénation. L'action participative est donc le **processus qui facilite la capacité permanente d'identifier et d'analyser les problèmes, d'élaborer et de définir des solutions, de mobiliser des ressources et de les mettre en œuvre dans tous les domaines où des besoins en développement se manifestent, pour que les individus puissent maîtriser les processus qui ont une incidence sur leur existence.**

En reconnaissant la diversité, les processus participatifs encouragent l'expression de différents points de vue dans un dialogue qui permet la négociation en vue d'un consensus. En mettant en évidence les hétérogénéités, la participation permet de construire des identités qui engageront les actions collectives donnant un nouveau sens au reste de la société. Dans notre système mondialisé, les acteurs s'efforcent de trouver un sens et de contrôler les codes culturels. Les processus antidémocratiques, qui imposent un sens afin d'homogénéiser les cultures, peuvent être contrés par une action participative qui facilite la *définition des idées, des valeurs et du sens propres à chaque peuple*. Les opinions, analyses et expériences des populations marginalisées doivent être prises en compte.

À l'échelon local, la participation peut relier des stratégies de survie, des réseaux de connaissances et des moyens d'existence. Au plan national, elle permet d'associer mondialisation et

démocratie. Au niveau mondial, elle offre des alternatives d'avenir basée sur la vie locale.

Système et action

Le monde est un ensemble complexe et changeant de systèmes. La technocratie s'efforce de contrôler les incertitudes qui en découlent. Les modèles de développement passés ont échoué parce qu'ils étaient basés sur l'hypothèse de la prévisibilité; la planification ne pouvait pas faire face à la multiplicité des strates économiques, sociales, politiques et culturelles formant un tout complexe. Appréhender le monde comme l'interaction de systèmes naturels, productifs, économiques et culturels est essentiel pour résoudre les problèmes de développement modernes.

Les systèmes s'adaptent en permanence au changement, surtout aux limites du savoir sans cesse repoussées, où seuls les utilisateurs d'un système particulier peuvent le maîtriser. Ainsi, la mission des praticiens du développement est désormais de « renforcer la capacité des acteurs à suivre en permanence l'évolution des choses, afin d'agir rapidement pour transformer la réalité » (Jules Pretty, 1994, IIED, Londres). Dans une démarche plus systématique, la participation des utilisateurs à l'organisation du changement devient un impératif, et plus seulement une option.

Une gestion des affaires publiques qui responsabilise les citoyens

Pour que la participation ne soit pas « décapitée » mais fasse largement entendre la voix des populations locales, il faut une gestion des affaires publiques qui responsabilise les citoyens.

Le concept de gouvernance a récemment évolué; il inclut désormais les institutions mises en place par les communautés locales pour assurer l'autogestion. Même si les termes de « démocratie » et de « participation » sont éculés, ce sont des piliers essentiels de tout paradigme de développement alternatif, et la « gouvernance » implique d'élaborer des incitations et des instruments qui aident les individus, les communautés et les organisations à prendre en main leur propre développement.

La conduite des affaires publiques était principalement du ressort de la société civile (famille, communauté) avant l'émergence de l'État moderne et de l'entreprise (notamment après la Seconde Guerre mondiale pour les pays en développement) qui prirent le contrôle de tous les secteurs, des prix à la culture (radio, TV) en passant par les soins de santé.

L'ancienne société civile, considérée comme obsolète, se désagrégea, alors que l'administration publique commença à homogénéiser des pans entiers de la vie et à réduire la diversité sociale. Le contrôle public restreignit la participation des individus à l'autogestion, « réduisant le rôle des citoyens à celui de 'client' de la bureaucratie étatique et de 'consommateur' de culture, de produits et de politiques fabriqués par l'État au nom du développement » (Rajesh Tandon, 1992, *Civil Society is the First Sector*, PCD Forum, col. 31, http://iisd1.iisd.ca/pcdf).

La théorie récente en matière de développement reconnaît que l'État n'a pas à monopoliser l'intérêt public. Par conséquent, un gouvernement fort et efficace doit renforcer et élargir la démocratie, en permettant aux citoyens et aux communautés de gérer eux-mêmes leurs affaires.

La question décisive pour les sociétés démocratiques n'est pas de déterminer le contenant de la diversité, mais plutôt comment elle peut être respectée et favorisée. L'État doit créer de nouveaux mécanismes capables de concilier la participation et l'hétérogénéité et de permettre des formes plus actives de représentation et des structures publiques plus réceptives. Cet objectif nécessite une forte implication de multiples acteurs de la société civile. Cet effort est tout aussi nécessaire que d'autres initiatives de « bonne gestion des affaires publiques », telles que la réforme fiscale et la restructuration de l'économie pour qu'elle puisse fonctionner dans un système mondialisé.

Conclusion

En prétendant que leurs définitions ont une valeur universelle, les tenants de l'orthodoxie du développement se privent du large éventail d'alternatives proposées par la société civile et les initiatives locales. Pour s'enrichir :

La théorie et la pratique du développement doivent accepter le pouvoir de transformation de la participation en reconnaissant l'importance des rapports de force et de la responsabilisation.
Les praticiens du développement classique doivent écouter, apprendre et inventer des méthodes novatrices pour favoriser les initiatives locales et de la société civile, en adoptant des méthodes de travail plus authentiques et axées sur la participation.

La mondialisation se répercute sur la vie locale et personnelle chaque jour un peu plus. Si les dirigeants, les donateurs et les institutions veulent nouer des partenariats utiles avec la société civile et les communautés locales, ils doivent comprendre le contexte social, modelé par la dynamique de la mondialisation et qui doit être interprété selon de nouvelles grilles d'analyse faisant des individus des acteurs à part entière, et comprendre leurs interactions avec des structures mondiales plus larges.

Une stratégie potentielle de lutte contre la perte de la diversité culturelle et de la souveraineté des citoyens consiste à explorer de nouveaux moyens de renforcer la vie et l'autonomie locales. Un développement alternatif à l'échelle humaine basé sur des individus acteurs est une condition préalable à la résolution des problèmes engendrés par la mondialisation.

La capacité des individus à donner un sens à leur vie et à choisir leurs stratégies d'existence dépend de l'autonomie locale et de la volonté de l'État de protéger la diversité culturelle et de créer les conditions garantissant l'hétérogénéité sociale. La croyance dans la diversité et l'autonomie, éléments essentiels d'un développement alternatif et véritablement durable, définit une nouvelle référence en matière de gestion des affaires publiques : comment l'État encourage la diversité et l'autonomie et reconquiert son rôle d'intermédiaire entre la société civile et le processus d'homogénéisation et de concentration des pouvoirs de l'intégration économique mondiale.

À l'aube du nouveau millénaire, la participation doit permettre à la société de définir les idées, les connaissances et les valeurs de son propre développement endogène et renforcer la capacité de la société civile à s'affirmer et à négocier avec l'État et le capital mondial. Pour s'affirmer dans un système mondialisé, le développement participatif doit affronter les réalités de la vie, dépasser l'objectif technocratique d'un développement « prêt à consommer » et déployer son potentiel de transformation.

Pour de plus amples renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur la participation et le développement ou sur tout autre sujet touchant au développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au 8e étage, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. Le centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet : http://www.acdi-cida.gc.ca.

Ce numéro a été rédigé par le Pablo Leal et Robert Opp.

Comme EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI, les informations de ce numéro peuvent être reproduites ou citées sans autorisation préalable, à condition de mentionner expressément l'auteur et la source (Express sur le développement publié par l'ACDI). Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

Idées, vues ou commentaires

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro, en adressant un courrier au rédacteur en chef (express@acdi-cida.gc.ca)

Centre d'information sur le développement international (CIDI)
Directrice par intérim : Mardi Weltman

Comité éditorial
Rédacteur en chef/directeur : Ranjit Perera, Ph.D.

Édition
L'article d'origine a été résumé par Allan Thornley.
Conception graphique et mise en page : Allan du Manoir Communications
Traduction : Service de traduction de l'ACDI
Impression : Canada Communication Group

For more information

Should you require further information on participation and development, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1035, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca

This EXPRESS was written by Pablo Leal and Robert Opp.

As DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives, material contained in the above issue of the EXPRESS may be reproduced or quoted without prior approval, provided due acknowledgement is given to the author and the source (i.e., CIDA Development Express). Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca)

International Development Information Centre (IDIC)
Acting Director: Mardi Weltman

Development Express
Editor/Manager: Ranjit Perera, Ph.D.

Publishing
The original article was summarized by Allan Thornley
Design and Layout: Allan du Manoir Communications
Translation: CIDA Translation Service
Printing: Canada Communication Group